

# 「縮退の時代の都市計画と自治体」

平成28年6月23日(木)

磯 部 力

## 1 都市の縮退と都市計画

### 1) 縮退の時代にふさわしい都市のコントロール手段の必要性

\*都市の縮退（縮小縮減衰退）と都市計画法の旧態依然；現行法の各制度は「拡大の時代」のコントロール手法； 開発行為や建築行為に着目しそれらを必要最低限のレベルで規制； 中心市街地の衰退や大都市郊外の過疎化などの「縮減の時代」に特有の現象には対処できない

### 2) 都市の成長を前提としない都市計画法制は可能か？

\*これまでの都市計画法は、ハイパワーエンジン（旺盛な土地需要、地価上昇）を前提に、暴走を防ぐためのブレーキやハンドルを備えた制御装置のようなもの。エンストしてしまえば機能しない。

\*都市が成長しようが縮退しようが、土地利用の変化の規制の本質に変わりはないと考えられるか； 都市の縮退とともに都市計画も縮退すれば良いのか； 都市の縮退にフィットした都市計画法制とは？ → 都市計画法の枠組み法化、都市のコントロールから管理(マネジメント) へ

## 2 「都市の変化」と「都市計画法の変化」の関係

### 1) 都市の変化は多様

\*都市の変化は、多方向に展開する。しかも面ではなく点で（スプロール化とスポンジ化）； 都市変化の類型として、成長存続型、衰退一途型、混在型など； いずれにせよ全国一律の規制（完全定食方式）では対処しがたい

### 2) 都市計画法の枠組法化という課題

\*枠組法化とは、都市計画区域内において指定可能な地域地区の種類を都市計画法で定め、各地域地区において建築可能な建築物の用途や規模などについては、指定可能な選択肢や選択の幅をあらかじめ建築基準法で詳細に規定するという従来の定め方を改め、★都市計画法制の主眼を、都市計画の目的・目標や決定手続、都市計画として必ず具備しなければならない最低限または標準的な内容を一般指針として定めることに限定し、土地利用に対する制限等の詳細については、各市町村による地域の実情に応じた都市計画決定に委ねるという法制度に転換させること

\*これまでの完全定食方式を、どう改めるか。； ①チョイスの豊富なコースメニュー方式、 ②ビュフェ方式、 ③貸しキッチン方式など

### 3 フランス都市計画法の場合

\*フランス都市計画法は、建築物の建ぺい率、容積率、高さ制限、建築物の配置や外観及び建築物周縁部の整備方法等に関する制限を、市町村の都市計画決定に大幅に委ねるという法制度を採用する一方で、土地利用に関して全国的に適用されるべき最小限の制限又は標準的な制限を、国の法令で定めており、かつそのような規定のほとんどは、定性的な規定方法を採用している。

#### 1) 市町村の都市計画権限

\*地域都市計画プラン (Plan local d'urbanisme : PLU) は、持続可能な整備開発計画 (Projet d'aménagement et développement durables : PADD) ,整備事業施行指針 (Orientations d'aménagement et de programmation : OAP) ,規則文書 (règlement) などから構成される。: 「羈束文書 règlement では、PADD の内容と統合的な形で、建築行為の禁止を含む土地利用の一般ルール及び都市計画制限を定め、また既成市街区域、市街化予定区域、自然区域、農業及び保護すべき森林区域を境界付け、さらに地域的状況に応じて建築物の配置に関するルールを定める」

#### 2) 都市計画全国基準(RNU)による制約

\*都市計画全国基準 (règlement national d'urbanisme : RNU) は、フランスにおける標準的な土地利用制限として一般的に受け容れられた標準的な制約を、都市計画法典の中に成文化したもの

\*RNU は、建築許可に関して、PLU (POS) の効力の及ぶ土地か否かの違いに関わりなく適用される種類の基準<一律基準>と、専ら POS を具備しない土地についてしか適用されない種類の基準<補充基準>とに分けられる。

\*道路のみならず上下水道・電気・ガス等の最低限の公共的サービス網への接続要件、道路騒音から防御するための後退距離要件、駐車スペース確保要件、建築物の高度規制、個々の地域・都市の伝統に即応した建築様式や配置・規模の確保要件、外壁や屋根の材質・色彩・意匠に関する規制、緑地や空地の確保要件等々、快適な生活環境と伝統に根ざした街並みを維持形成しアメニティを確保するための措置が、制度として保障されている。

#### 3) 関連分野別の個別法に基づく制約

\*全国で統一的に進めるべき政策関係の法令の規定や、国の根幹的施設設置計画、自然保護や景観保護のための法令の規定や計画、特定の地域を対象とした法令の規定や国の計画等との整合性を確保するための制約が、市町村都市計画の決定に課される

#### 4) まとめ

\*フランスの都市計画法制は、都市計画決定権者である市町村に、土地利用制限に関する

る一般的な計画期決定権限を付与し、この面での国の法令の役割は、都市計画の一般的な目的や目標、市町村が都市計画において定めるべき又は定めることのできる事項、及び都市計画決定の手続を定めることに限定される。他方で全国土にわたって適用可能な一般的な土地利用制限として、①詳細計画を具備した市町村内の土地についても適用される必要最小限の土地利用制限と、②詳細計画を具備しない市町村内の土地についてしか適用されない補充的な土地利用制限とを委任立法で定めている。； フランス都市計画法のこのような規範構造は、市町村の都市計画権限の一般的授権とそれに対するカウンターバランスとして最小限又は標準的な内容を有する国の法令による拘束とを組み合わせたものであり、枠組み法としての都市計画法制のモデルと考えることができる。

#### 4 都市の管理（マネジメント）概念に基づくコントロール

##### 1) 管理概念に基づいたコントロールの必要性

＊縮減の時代には、成長の時代において有効だった開発・建築など「新たな行為に対する規制」の役割は相対的に低下。新規事業を起こすより、開発後の維持管理、既存の都市施設をどのように適切に利活用していくかが注目されるようになる。

新規の行為に対するコントロールに留まらず、既存のものの利用のコントロールを含んだ「管理（マネジメント）概念に基づいたコントロール」が重要性を増しているにもかかわらず、土地利用規制の分野においては、「適切な都市空間秩序を維持する」ための法制度は整備されておらず、法概念としての「管理」概念も確立していない。

##### 2) 個々の土地利用の管理に関する問題

###### ア) 個々の土地における行為に関するコントロール制度の現状

＊建物の用途変更や業態変更、さらに利用の廃止について規制を行おうとすれば、その前提となる「公益」の判断基準として詳細土地利用計画が必要になる。

###### イ) 都市の管理の視点から見た都市施設の管理に関する問題

＊道路など都市施設の個別管理法令の目的が著しく狭く、都市においてその施設が果たしていいはずの機能の発揮が妨げられることが多い。例えば道路における自由使用としての交通の実現を目的とする法令と道路の果たす公共空間としての機能の調整等。

＊景観法の景観重要公共施設のように、重要な都市環境機能を果たすべき都市施設を指定し、総合的な機能発揮のための管理の可能性を拓く必要がある。さらに地域の公共的な団体に管理を委ねる方法も。

##### 3) 管理行為の法概念

＊単なる秩序維持・機能維持のための必要最小限規制に止まらず、積極的な機能発揮のために、規制権限のみならずソフトな行政手法も含めた総合的な管理行為概念の必要。

(以上)

<フランス都市計画法・条文資料>

(A) PLU 関係

1) CU 法律篇 123-1 条第 2 文・第 3 文

地域都市計画プラン (Plan local d'urbanisme : PLU) には、冒頭説明書 (rapport de présentation)、持続可能な整備開発プロジェクト (Projet d'aménagement et développement durables : PADD)、整備事業施行指針 (Orientations d'aménagement et de programmation : OAP)、規則文書 (règlement) 及び付属文書 (annexes) が含まれる。これらの文書の各々には、1 つ又は複数の図面が含まれ得る。

2) CU 法律篇 123-1-5 条第 2 節

規則文書では、土地の利用及び建築物の用途に関して以下の各号に定めるルールを定めることができる。

① あり得べき主たる土地利用の用途又は当該区域内において遂行され得る活動の性質に応じて土地の用途を詳細に規定すること。

② 地域の状況に応じて、建築許可される建築物の用途と性質に関するルールを定めること。

③～④ (省略)

⑤ 商業活動の多様性を、特に小売店や近隣店舗を通して保護又は振興すべきと考えられる街区、界限及び街路を指定し又その範囲を画するとともに、必要な場合には、当該目標を確実に達成するのに適した諸規定を定めること。

⑥ (省略)

2 規則文書には、建築物の周辺環境との調和とともに区域内の自然や農業又は森林環境との両立可能性を確保することができるように、建築物の高さ、配置及び容積率に関する諸条件を詳細に定める。また、規則文書には、公共施設網との接続に関する諸条件、並びに、建築物並びに分解可能住宅や移動住宅が満たさなければならない衛生及び安全に関する諸条件を定める。

3) CU 命令篇 123-9 条第 1 項

規則文書には以下のルールのすべて又はその一部に定めることができる。

①土地の占用又は利用で禁じられるものを定めること

②土地の占用又は利用で特別の条件に服すものを定めること

③敷地の公道又は私道への接続条件及び公衆に開放された道路へのアクセス条件

④敷地の水道、電気、下水処理に関する公共網への接続条件、また地方公共団体法典法律篇 2224-10 条の適用により画された非公共的下水処理区域内 (\*浄化槽整備区域) においては、個別的水処理のための実施条件を定めること

⑤非公共的下水処理施設の設置に関する技術的制約から必要なものとして正当化される場合、又は当該区域の伝統的市街地又は景観利益をを保護するため必要なものとして正当化される場合において、最低敷地面積を定めること

⑥公道及び公共施設用地との関係で建築物の配置を定めること

⑦境界線との関係で建築物の配置を定めること

⑧同一地内における複数建築物相互間の配置を定めること

⑨建ぺい率

⑩高さの最高限度

⑪建築物の外面及び建築物周縁部の整備について定めこと、また必要に応じて、命令篇 123-11 条第 2 項 h)号所定の保護すべき景観的要素や街区、界限、土地建物、公共空間、記念建造物、記念物及び区域の保護を確保するのに相応しい諸規定を定めること

⑫駐車エリアの実現に関して建築物に課せられる義務を定めること。但し、PLU において都市内交通計画に代わる交通計画を定め、その中で法律篇 122-1-8 条第 2 項ないし第 4 項の規定を適用して SCOT に定めた諸義務をも定めている場合には、この限りではない。

⑬公共空地、遊び場やレクリエーション空地及び植栽地に関して建築物に課せられる義務を定めること

⑭命令篇 123-10 条所定の土地占用係数 (COS=coefficient d'occupation du sol) を定めること。また必要に応じて、ZAC 区域内の各分区内において建築が許される付加容積率を定めること

⑮エネルギー面と環境面での消費コストとの関係で建築物、工事、施設及び開発に課せられる義務を定めること

⑯電子通信施設ネットワークとの関係で建築物、工事、施設及び開発に課せられる義務を定めること

## (B) RNU 関係

### 1) CU 法律篇 111-1 条

土地の利用に関して、農業生産以外の事項に適用される一般ルール、とりわけ建築物の立地、都市施設との接続、配置、建築構造、及び所有地や建築物が具備すべき塀や柵等による囲い込みの方法並びにしかるべき外観のあり方に関する一般ルールは、コンセイユ・デタの議を経たデクレにより定める。

#### 2 (省略)

3 第 1 項の一般ルールは、承認済みの土地占用プランや地域都市計画プラン (POS ou PLU approuvé) 又はそれに代わる都市計画文書を具備した地域を除いたすべての市町村において、適用される。ただし、当該一般ルールのうち、当該都市計画文書が適用される諸地域内においてなおも適用され又は適用可能なものは、コンセイユ・デタの議を経たデクレによりこれを定める。

### 2) CU 施行令篇 111-1 条

本章の規定は、建築許可、開発許可又は事前届出の対象となる建築、開発、施設及び工事並びに本法典が規律するその他の土地利用に適用される。

2 ただし、以下の場合は前項の規定によらない。

a)命令篇 111-3 条、11-5 条～111-14 条、111-16 条～111-20 条及び 111-22 条の規定は、PLU 又はそれに代わる都市計画文書を具備した区域内では適用されない。

b)命令篇 111-21 条の規定は、建築的・都市計画的・景観的遺産保護区域 (ZPPAUP)、建築・遺産活用エリア (aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) 及び本法典法律篇 313-1 条を適用して承認された保存活用計画 (plan de sauvegarde et de mise en valeur) を具備した区域の区域内では適用されない。